



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016

6 de abril de 2016

Índice

1. Objeto del Informe
2. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto
3. Objetivo de deuda pública
4. Recomendaciones de la AIReF
5. Marco Fiscal aplicable a las CCAA

Objeto del informe

- ❑ El objeto de este Informe es valorar la adecuación a los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto de los presupuestos para 2016 de las AAPP una vez aprobados.
- ❑ Se afianza la percepción de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el -2,8% del PIB detectado en el análisis de proyectos y líneas fundamentales de presupuestos:
 - ✓ Confirmación de las previsiones de AIReF respecto al cierre de 2015
 - ✓ Con los nuevos datos, sigue apreciándose ausencia de medidas significativas dirigidas a la reducción del déficit público.
- ❑ Asimetría en la situación de los subsectores.
 - ✓ responsabilidad en la gestión pública y compromiso con la estabilidad presupuestaria,

PERO también hay que tener en cuenta:

- ✓ factibilidad de alcanzar los objetivos fijados,
- ✓ la sensibilidad al ciclo económico de los ingresos y gastos
- ✓ y, la suficiencia y adecuación de los sistemas de financiación a las competencias de gasto de los distintos subsectores de las AAPP

Objetivo de estabilidad presupuestaria

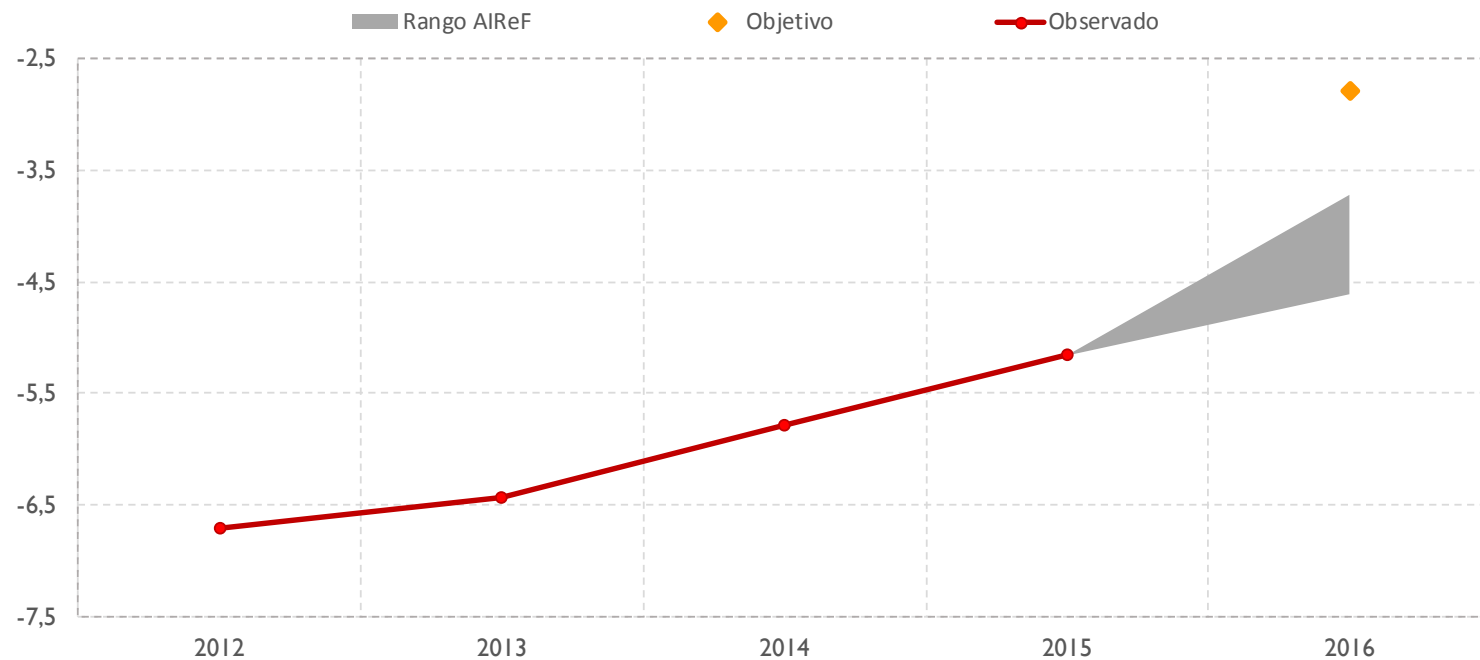
Administraciones Públicas

Cierre de 2015: -5,2%

Objetivo 2016: -2,8%

- Corrección de 2,4% del PIB
- Operaciones no recurrentes de 2015 por importe de 0,4%
- Casi un punto por recuperación cíclica y reducción tipos de interés
- Previsión de déficit 2016, en torno a 4%

AI. Capacidad/Necesidad de Financiación. Total Administraciones Públicas. En % PIB



Objetivo de estabilidad presupuestaria

Administración Central

Cierre de 2015: -2,7%

Objetivo 2016: -2,2%

- Corrección de 0,5% del PIB
- Favorable evolución de ingresos tributarios
- Disminución de intereses de la deuda
- Posible superávit de organismos

Fondos de Seguridad Social

Cierre de 2015: -1,3%

Objetivo 2016: -0,3%

- Corrección de 1% del PIB
- Previsiones presupuestarias de cotizaciones poco creíbles
- Disminución de la transferencia al SEPE
- Incumplimiento del objetivo de estabilidad 2016. Desviación sensiblemente superior a la de 2015

Comunidades Autónomas

Cierre de 2015: -1,7%

Objetivo 2016: -0,3%

- Corrección de 1,4% del PIB
- Incremento de los recursos del sistema de financiación en un 0,7%
- Operaciones no recurrentes en 2015 por importe de 0,2%
- Improbable incumplimiento del objetivo de estabilidad. Probable reducción significativa de la desviación de 2015

Corporaciones Locales

Cierre de 2015: +0,4%

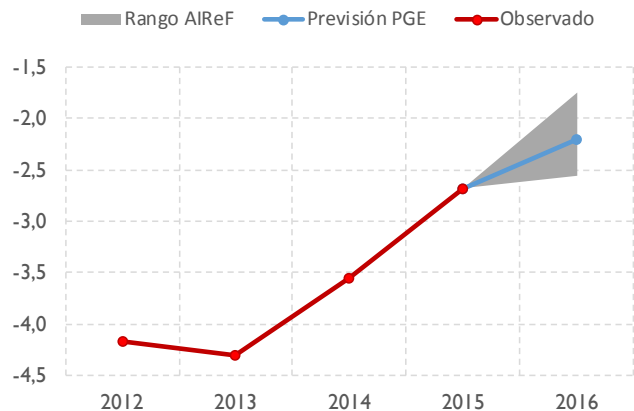
Objetivo de 2016: 0%

- Cumplimiento holgado del objetivo en línea con los tres últimos ejercicios
- Riesgo de reducción del superávit
- Se alcanza el objetivo de deuda a medio plazo
- En 2015, el 32% del superávit se destina a la constitución de depósitos

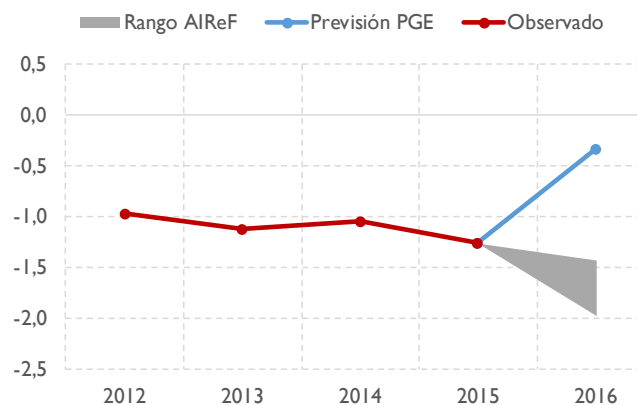
Objetivo de estabilidad presupuestaria

Capacidad/Necesidad de Financiación. En % PIB

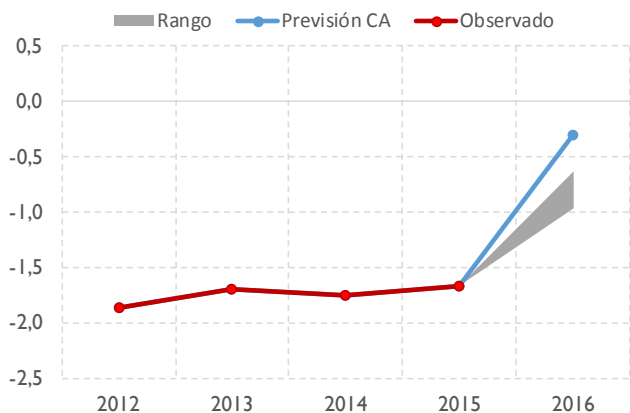
A.2 Administración Central



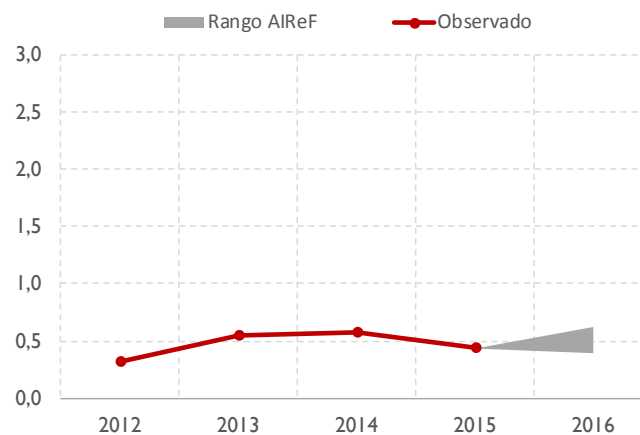
A.3 Fondos de la Seguridad Social



A.4 Comunidades Autónomas



A.5 Corporaciones Locales

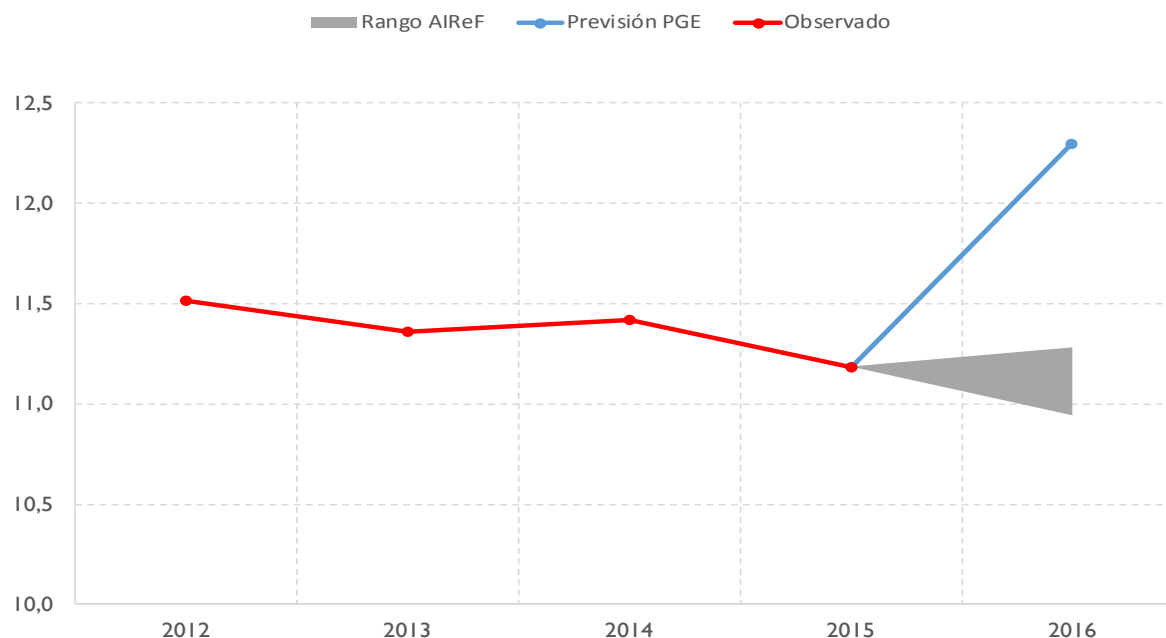


Fuente: INE, MINHAP, IGAE, PGE y estimaciones AIReF

Objetivo de estabilidad presupuestaria subsectores con riesgo de desviación: Fondos de la Seguridad Social

Previsión poco realista de las cotizaciones, junto con descenso de los intereses del Fondo de Reserva y de la transferencia dirigida al SEPE

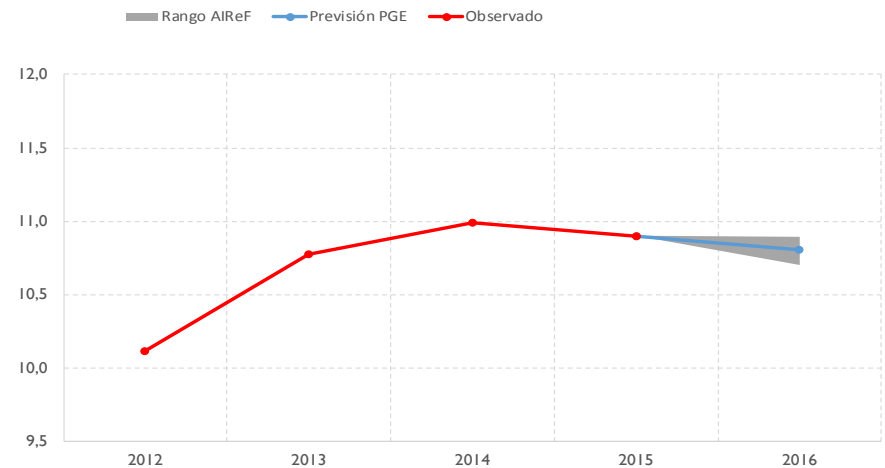
Cotizaciones de los FSS (%PIB).



Objetivo de estabilidad presupuestaria subsectores con riesgo de desviación: Fondos de la Seguridad Social

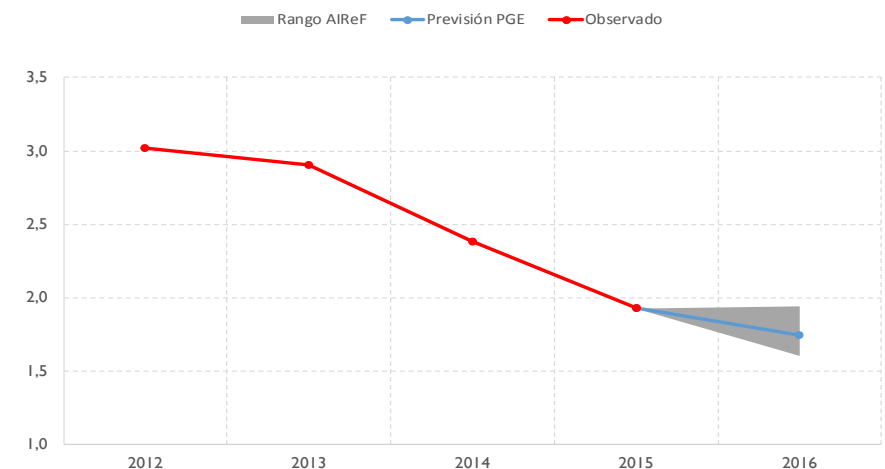
La evolución del gasto en pensiones comienza a recoger efecto de las reformas aplicadas

Gasto en Pensiones (%PIB)



El gasto en desempleo se ajusta a las previsiones del Gobierno

Gasto en Desempleo (%PIB)



Objetivo de estabilidad presupuestaria subsectores con riesgo de desviación: Comunidades Autónomas

Se considera improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas, si bien se reduciría de manera significativa la brecha existente

Medidas de ajuste

CC.AA.	Medidas comunicadas por las CCAA para 2016 (% PIB)		
	Total	Ingresos	Gastos*
Andalucía	-0,16%	0,03%	-0,19%
Aragón	0,36%	0,29%	0,07%
Principado de Asturias	0,10%	0,10%	0,00%
Illes Balears	0,25%	0,42%	-0,17%
Canarias	0,03%	-0,03%	0,06%
Cantabria	-0,47%	-0,20%	-0,27%
Castilla y León	0,16%	0,00%	0,16%
Castilla-La Mancha	0,04%	0,00%	0,04%
Cataluña	-0,03%	0,02%	-0,05%
Extremadura	-0,03%	0,02%	-0,05%
Galicia	-0,32%	-0,08%	-0,24%
Comunidad de Madrid	0,04%	0,00%	0,04%
Región de Murcia	-0,31%	-0,07%	-0,24%
Comunidad Foral de Navarra	-0,11%	-0,11%	0,00%
País Vasco	0,00%	0,00%	0,00%
La Rioja	-0,12%	-0,09%	-0,03%
Comunitat Valenciana	-0,18%	-0,02%	-0,15%
Total CC.AA.	-0,04%	0,02%	-0,06%

* El efecto negativo se deriva fundamentalmente de la devolución de la paga extra suprimida en 2012 y de las condiciones financieras de los fondos financiación.

Recursos del sistema

CC.AA.	Cierre 2015 depurado de operaciones no recurrentes	Objetivo 2016	Ajuste de consolidación en 2016		
			Total (1) (2)	Variación recursos sistema de financiación (*)	Ajuste restante
Andalucía	-1.1	-0.3	-0.8	1.1	0.3
Aragón	-2.0	-0.3	-1.7	0.5	-1.2
Asturias	-0.9	-0.3	-0.6	0.5	-0.1
Baleares	-1.0	-0.3	-0.7	0.4	-0.4
Canarias	-0.5	-0.3	-0.2	0.4	0.2
Cantabria	-0.8	-0.3	-0.5	0.4	-0.2
Castilla y León	-1.3	-0.3	-1.0	0.6	-0.5
Castilla-La Mancha	-1.5	-0.3	-1.2	0.5	-0.7
Cataluña	-2.1	-0.3	-1.8	0.9	-0.9
Extremadura	-2.2	-0.3	-1.9	1.1	-0.8
Galicia	-0.5	-0.3	-0.2	0.7	0.5
Comunidad de Madrid	-1.3	-0.3	-1.0	0.4	-0.6
Región de Murcia	-2.4	-0.3	-2.1	0.9	-1.3
Comunidad Foral de Navarra	-0.8	-0.3	-0.5	0.7	0.2
País Vasco	-0.7	-0.3	-0.4	0.5	0.1
La Rioja	-1.1	-0.3	-0.8	0.8	0.1
Comunitat Valenciana	-2.2	-0.3	-1.9	0.9	-1.0
Total CC.AA.	-1.4	-0.3	-1.1	0.7	-0.4

(*) En el caso de la C.F. de Navarra, se entiende por recursos del sistema los recursos procedentes de la estimación de los tributos concertados IRPF, IS, IVA e IIEE. En el caso del País Vasco la derivada de la financiación procedente de las Diputaciones Forales.

Objetivo de estabilidad presupuestaria subsectores con riesgo de desviación: Comunidades Autónomas

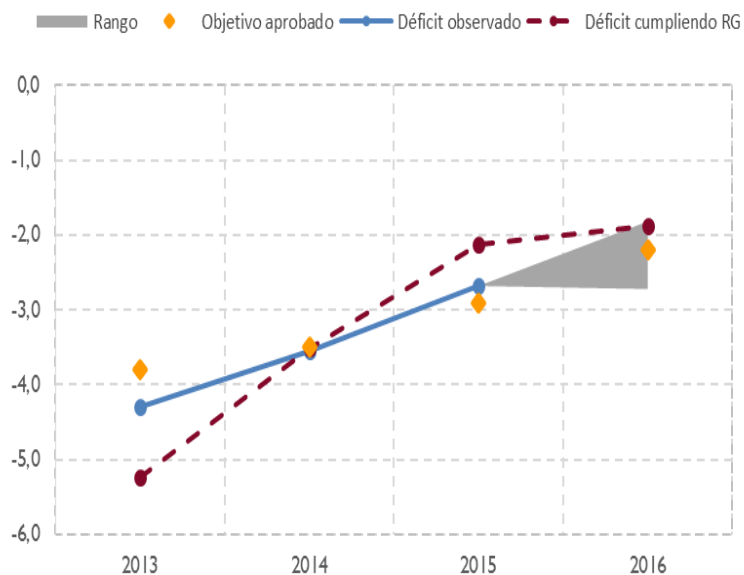
Graduación del riesgo

CCAA	Previsiones AIREF cierre 2016		
	Valoración sobre el cumplimiento objetivo de estabilidad (-0,3%PIB)	Cap/Nec de financiación	
		Inferior	Superior
Andalucía	Probable cumplimiento	-0,6%	-0,2%
Aragón	Riesgo muy elevado	-1,2%	-0,8%
Principado de Asturias	Probable cumplimiento	-0,5%	-0,2%
Illes Balears	Riesgo moderado	-0,7%	-0,4%
Canarias	Probable cumplimiento	-0,1%	0,2%
Cantabria	Riesgo elevado	-0,8%	-0,5%
Castilla y León	Riesgo elevado	-0,9%	-0,6%
Castilla-La Mancha	Riesgo elevado	-1,1%	-0,7%
Cataluña	Riesgo muy elevado	-1,5%	-1,0%
Extremadura	Riesgo muy elevado	-1,5%	-1,0%
Galicia	Probable cumplimiento	-0,4%	0,0%
Comunidad de Madrid	Riesgo elevado	-0,9%	-0,7%
Región de Murcia	Riesgo muy elevado	-1,5%	-1,2%
Comunidad Foral de Navarra	Riesgo moderado	-0,7%	-0,4%
País Vasco	Probable cumplimiento	-0,5%	-0,2%
La Rioja	Probable cumplimiento	-0,6%	-0,2%
Comunitat Valenciana	Riesgo muy elevado	-1,7%	-1,3%
Total CC.AA.	Improbable	-1,0%	-0,6%

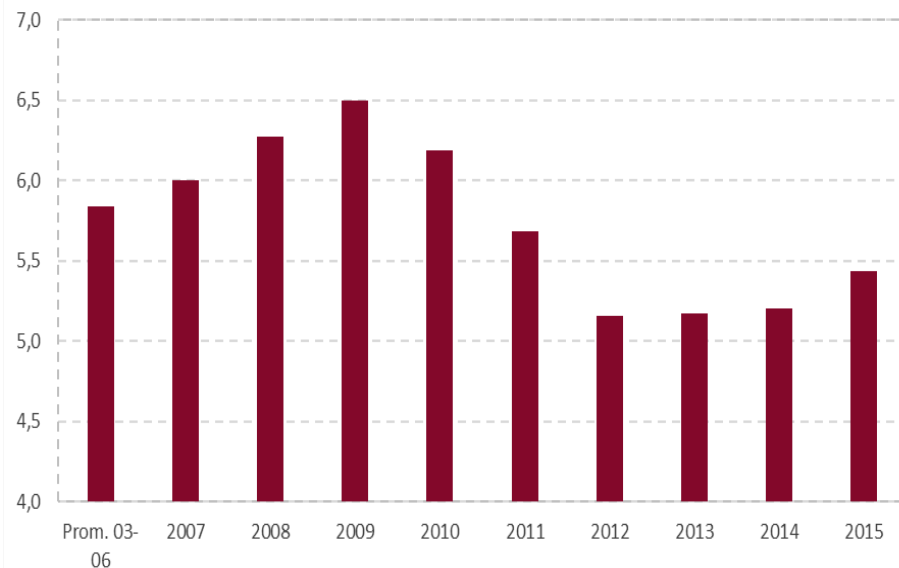
Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto: Administración Central

No se observa riesgo de incumplimiento en el objetivo de estabilidad de la Administración Central, aunque no cumple la regla de gasto

**NECESIDAD DE FINANCIACIÓN CON REGLA DE GASTO
ADMINISTRACIÓN CENTRAL. EN % PIB**



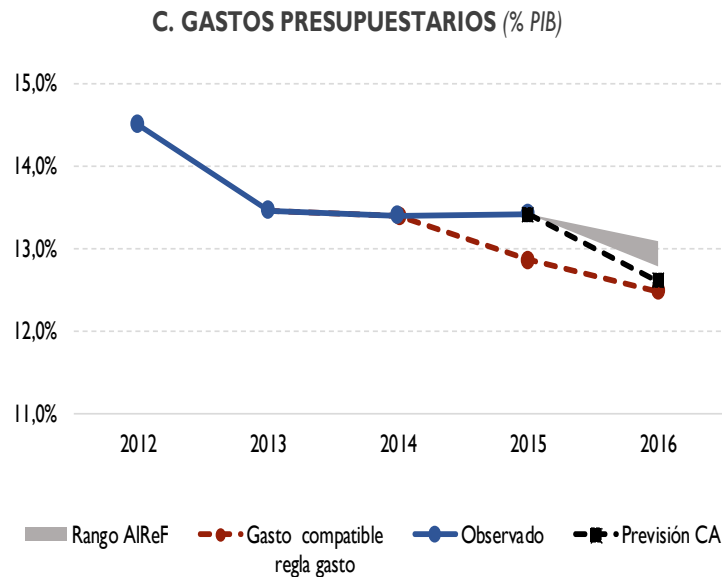
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL
EVOLUCIÓN DEL GASTO COMPUTABLE SIN CLASES PASIVAS
Y APORTACIÓN UE (% PIB)**



El cumplimiento de la regla de gasto en la Administración Central está fuertemente condicionado por el impacto de los cambios normativos que afectan a la recaudación y por la representatividad que tiene el gasto computable

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto: Comunidades Autónomas

Su aplicación en 2016 podría suponer un resultado más exigente en varias CCAA que el objetivo de estabilidad. Los presupuestos o previsiones de cierre comunicadas para 2016 no prevén, salvo en Canarias, La Rioja y Navarra, alcanzar un déficit inferior.



PREVISIONES AIReF 2016 (%PIB)

CC.AA.	2016				Objetivo estabilidad
	Previsión AIReF cierre 2016		Previsión AIReF cierre 2016 con cumplimiento de la regla de gasto y previsiones ingresos AIReF		
	Inferior	superior	Inferior	superior	
Andalucía	-0,6%	-0,2%	0,2%	0,5%	-0,3%
Aragón	-1,2%	-0,8%	-1,2%	-0,8%	-0,3%
Principado de Asturias	-0,5%	-0,2%	-0,5%	-0,1%	-0,3%
Illes Balears	-0,7%	-0,4%	-0,4%	-0,1%	-0,3%
Canarias	-0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%	-0,3%
Cantabria	-0,8%	-0,5%	-0,9%	-0,5%	-0,3%
Castilla y León	-0,9%	-0,6%	-0,4%	-0,1%	-0,3%
Castilla-La Mancha	-1,1%	-0,7%	-0,9%	-0,5%	-0,3%
Cataluña	-1,5%	-1,0%	-1,4%	-1,0%	-0,3%
Extremadura	-1,5%	-1,0%	-0,6%	-0,1%	-0,3%
Galicia	-0,4%	0,0%	-0,1%	0,2%	-0,3%
Comunidad de Madrid	-0,9%	-0,7%	-0,9%	-0,7%	-0,3%
Región de Murcia	-1,5%	-1,2%	-1,5%	-1,1%	-0,3%
Comunidad Foral de Navarra	-0,7%	-0,4%	-0,4%	-0,1%	-0,3%
País Vasco	-0,5%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	-0,3%
La Rioja	-0,6%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-0,3%
Comunitat Valenciana	-1,7%	-1,3%	-0,9%	-0,5%	-0,3%
Total CC.AA.	-1,0%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	-0,3%

El cumplimiento de la regla de gasto supondría una revisión de las previsiones de AIReF de entre un 0,3 - 0,4% del PIB



Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto: Corporaciones Locales

- ✓ La información requerida al MINHAP en sucesivos informes evidencia que la tasa de comunicación de datos en plazo por las EELL sigue una tendencia decreciente.
- ✓ Los datos de cierre de 2015 confirman para 2016 la tendencia a la reducción del superávit registrado en los últimos años.
- ✓ La flexibilización por el MINHAP en la aplicación de la regla de gasto en las CCLL permite consolidar los excesos de gasto sobre el límite permitido por dicha regla en años futuros.
- ✓ Con carácter general los grandes ayuntamientos presupuestan en el supuesto más desfavorable, lo que supone un mayor superávit al cierre del ejercicio.

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto: Análisis individualizado 16 grandes ayuntamientos

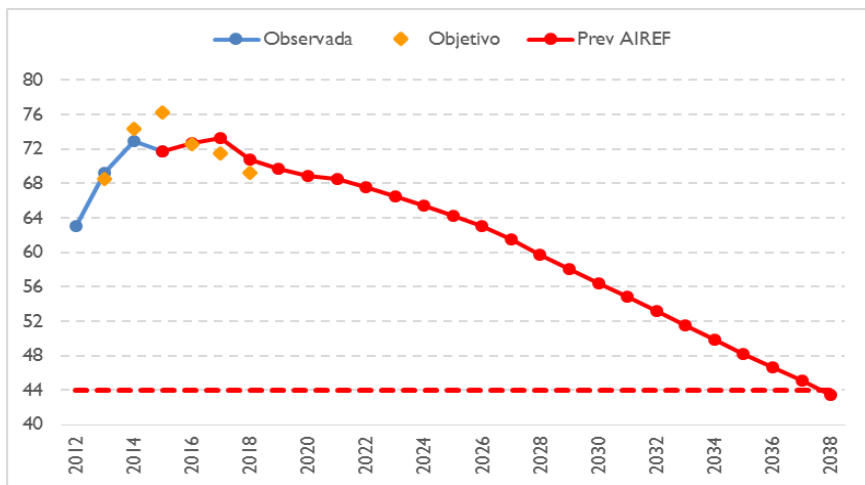
- ✓ La AIREF ha analizado los 16 ayuntamientos de más de 250.000 habitantes.
- ✓ En ninguno de los 16 ayuntamientos analizados se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016, si bien, con carácter general, el margen sobre el objetivo podría reducirse de forma notable respecto al registrado en años anteriores.

VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DEL GASTO POR LOS AYUNTAMIENTOS				
Ayuntamientos	Objetivo de Estabilidad		Regla de Gasto	
	Cierre 2015	Previsión 2016	Cierre 2015	Previsión 2016
Madrid	✓	✓	✗	✗
Barcelona (1)	✓	✓	✓	✓
Valencia	✓	✓	✓	✗
Sevilla	✓	✓	✗	✓
Málaga	✓	✓	✓	✓
Zaragoza (2)	✗	✓	✗	✗
Murcia	✓	✓	No ha aportado información	No ha aportado información
Palma de Mallorca	✓	✓	✗	No ha aportado información
Las Palmas de Gran Canaria	✓	✓	✓	No ha aportado información
Bilbao	✓	✓	✓	✗
Alicante	✓	✓	✗	No ha aportado información
Córdoba	✓	✓	✓	No ha aportado información
Valladolid	✓	✓	✓	✗
Vigo	✓	✓	✓	✓
Gijón	✓	No ha aportado información	No ha aportado información	No ha aportado información
L'Hospitalet de Llobregat	✓	✓	✓	✓
✓ ✗ (1) (2)	Cumplimiento Incumplimiento <i>Cumple la regla de gasto de 2015 de acuerdo con el PEF aprobado.</i> <i>Incluye el ajuste exigido por Eurostat por las inversiones en el tranvía. Sin este ajuste Zaragoza cumpliría el objetivo de estabilidad y la regla de gasto en 2015.</i>			

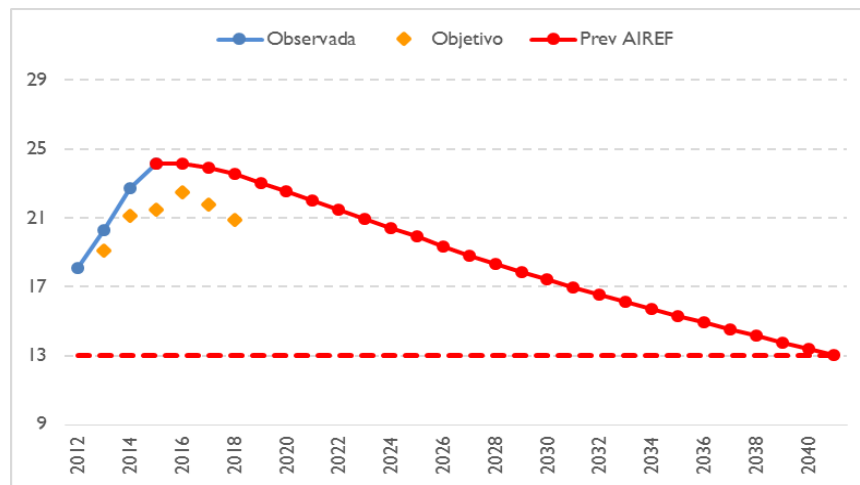
Objetivo de deuda

La senda de reducción de deuda prevista en la DT 1ª de la LOEPSF resulta inalcanzable para la AC y las CCAA

PROYECCIONES DE DEUDA PÚBLICA AC Y FSS (En % PIB)

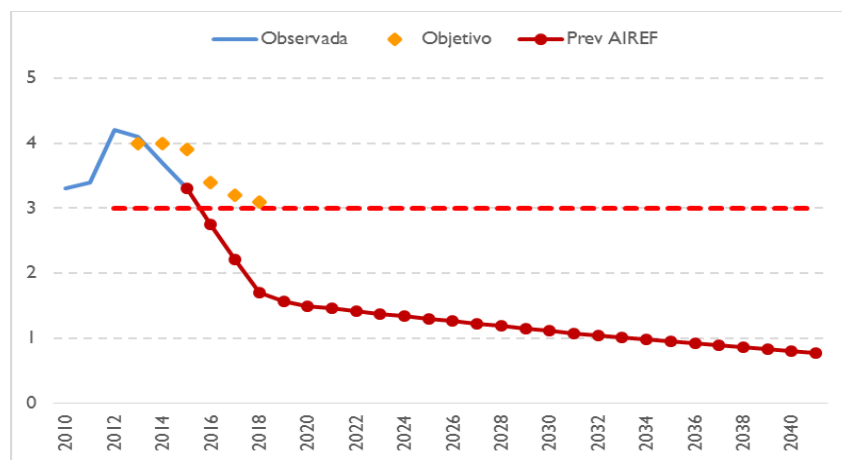


PROYECCIONES DE DEUDA PÚBLICA CCAA (En % PIB)



PROYECCIONES DE DEUDA PÚBLICA CCLL (En % PIB)

Las CCLL alcanzarían en 2016 el objetivo a largo plazo del subsector, del 3% de PIB, establecido en el artículo 13 de la LOEPSF



Recomendaciones de la AIReF

- ✓ Revisar de manera conjunta los sistemas de financiación de los distintos subsectores de las AAPP, analizando en profundidad las necesidades de gasto, sin el sesgo incrementalista o de mantenimiento del statu quo de partida que ha caracterizado las reformas anteriores.
- ✓ Adoptar las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo.
- ✓ Recomendaciones en materia de regla de gasto.
- ✓ Clarificar el marco fiscal aplicable a las CCAA detallando las distintas vías de actuación, así como las causas y consecuencias de la aplicación de las medidas previstas por la LOEPSF en cada caso.
- ✓ Que el MINHAP concrete, cuanto antes, el contenido de los planes de ajuste asociados al FLA 2016, de manera que estos, de forma excepcional en este año, puedan considerarse una anticipación de los PEF. Para ello es necesario que los planes de ajuste cumplan las garantías con las que cuentan los PEF en materia de tramitación, seguimiento y publicidad.

Marco Fiscal aplicable a las CCAA

CC AA	MEDIDAS CDGAE						OTRAS MEDIDAS		
	PEF 2016-2017 ¹ por incumplimiento objetivo déficit 2015	Condiciones especiales por adhesión al FLA 2016 ²	AND por incumplimiento plan de ajuste ³		Incumplimiento del PMP ⁴			Formulación de advertencia por riesgo de incumplimiento objetivo 2016	Coercitivas por incumplimiento de PEF vigente en 2015 ⁵
			FLA 2015 (criterio inicial)	Plan ajuste en vigor en 2015 (criterio actual)	Actualización plan tesorería (Art 13.6)	Preventivas (Art. 18.4)	Correctivas (Art 20.6)		
Andalucía	x	x		x	x				
Aragón	x	x		x			x	x	x
P. Asturias	x	x		x	x				
Illes Balears	x	x		x			x		
Canarias									
Cantabria	x	x	x	x	x				x
Castilla y León	x			x	x				
Castilla-la Mancha	x	x	x	x					x
Cataluña	x	x	x	x	x			x	x
Extremadura	x	x		x			x	x	
Galicia					x				
C. Madrid	x	x		x	x				
R. Murcia	x	x	x	x	x			x	x
C.F. Navarra	x								x
La Rioja	x	x							
País Vasco									
C. Valenciana	x	x	x	x			x	x	x

¹ Por incumplimiento del objetivo de déficit de 2015 y sin perjuicio del incumplimiento de objetivo de deuda y/o regla de gasto 2015

² Afectaría a las CCAA de C. Madrid y La Rioja en el caso de que, de acuerdo con la información publicada, se adhirieran finalmente al FLA 2016.

³ De acuerdo con nota de prensa del MINHAP de 31 de marzo, este AND afectaba a las CCAA con plan de ajuste por FLA 2015 pero finalmente, a juzgar por las cartas enviadas por el MINHAP a las CCAA, se aplicaría a las CCAA con plan de ajuste en vigor en 2015.

⁴ De acuerdo con los últimos datos publicados (Informe mensual sobre plazos a pago a proveedores y deuda comercial de las CCAA de enero de 2016)

⁵ Se refiere a los PEF 2014-2015 por incumplimiento de 2013, y en el caso de Cataluña por el PEF 2015-2016 como actualización del PEF 2014-2015.

Marco Fiscal aplicable a las CCAA

- ❑ La LOEPSF establece un sistema de medidas que permite actuar en caso de desviación en el cumplimiento de las reglas fiscales en varias fases:
 - ✓ fase temprana en caso de que se detecte un riesgo de incumpliendo (medidas preventivas),
 - ✓ fase donde ya se ha producido el incumplimiento (medidas correctivas, entre las que se encuentra la presentación de un PEF) y
 - ✓ fase en la que se endurecen las medidas al reiterarse los incumplimientos (medidas coercitivas, entre las que se encuentra la adopción de un acuerdo de no disponibilidad)
- ❑ La LOEPSF establece otros sistemas de control vinculados a los mecanismos adicionales de financiación (planes de ajuste) y periodo medio de pago (PMP)
- ❑ CDGAE del 31 de marzo: refuerzo de la disciplina presupuestaria de las CCAA por la vía de los mecanismos adicionales de financiación e incumplimiento de los PMP y presentación de un PEF

Marco Fiscal aplicable a las CCAA: CDGAE

Por la vía de los mecanismos adicionales de financiación:

- ❑ Acuerdo de no disponibilidad del artículo 25 de la LOEPSF por incumplimiento de los planes de ajuste. La aplicación de esta medida plantea dos cuestiones:
 - ✓ se refiere a las CCAA que incumplieron un plan de ajuste por FLA 2015
 - ✓ el importe de la retención de créditos ha de garantizar el cumplimiento del objetivo de 2016 (artículo 25 de la LOEPSF) lo que no resulta muy realista en algunas de estas CCAA dada la magnitud del ajuste que deben realizar en el ejercicio. Harán falta más medidas
- ❑ Condiciones especiales para la adhesión al FLA 2016. Entre otras medidas de contención del gasto sanitario. Regla de gasto sanitaria adicional a la regla de gasto del artículo 12 de la LOEPSF.

Por la vía del incumplimiento del PMP:

- ❑ actualización del plan de tesorería del artículo 13.6 de la LOEPSF,
- ❑ aplicación de las medidas preventivas (comunicación de alerta) del artículo 18.4 y
- ❑ medidas correctivas del artículo 20.4.

Por la vía de la desviación en el cumplimiento de las reglas fiscales de 2015:

- ❑ presentación de un PEF 2016-2017.

Marco Fiscal aplicable a las CCAA: Medidas sobre reglas fiscales

Fase temprana:

- ❑ Medidas preventivas: advertencia de riesgo de incumplimiento del objetivo en 2016.

Desviación en el cumplimiento de las reglas fiscales de 2015:

- ❑ Medidas correctivas: presentación de un PEF 2016-2017.

Reiteración de incumplimiento 2013 y 2014:

- ❑ Aplicación de medidas coercitivas (acuerdo de no disponibilidad) por incumplimiento de los PEF en vigor en 2015:
 - ✓ Incumplimiento PEF 2014-2015
 - ✓ Incumplimiento PEF 2015-2016

Marco Fiscal aplicable a las CCAA: ¿qué aplicar?

- ❑ La AIReF considera que, a través de los planes de ajuste en vigor derivados de los mecanismos adicionales de financiación, se podría adelantar la presentación de las medidas que, en todo caso, deberán trasladarse a los correspondientes PEF 2016-2017, garantizándose la debida consistencia interna entre ambos documentos y, al mismo tiempo, evitando la dispersión de las medidas adoptadas por cada comunidad.
- ❑ Estos planes de ajuste, a pesar de que contienen medidas compatibles con los objetivos como condición necesaria para el acceso a los mecanismos, no pueden entenderse como sustitutivos de los PEF puesto que, entre otras cosas, su aprobación no va precedida del informe de la AIReF y el seguimiento no tiene ni la publicidad ni las consecuencias que se derivan para los PEF.
- ❑ Sin embargo, la actualización o presentación de planes de ajuste tiene lugar en el marco de la adhesión al FLA 2016, por lo que la presentación de medidas a través de estos planes es inmediata.